הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח השינויים שנעשו בתקציב המדינה בשנים 2016–2021

כתיבה: אילנית בר, כלכלנית | אישור: אליעזר שוורץ

תאריך: י' בטבת תשפ"ג, 3 בינואר 2023

פיקוח תקציבי

תוכן עניינים

תמצית 1
1. רקע 3
2. היקף השינויים בתקציב בשנים 2016–2021 5
3. העברת עודפים תקציביים 7
4. השינויים שנעשו בסעיפי התקציב בשנת 2021 8
5. השפעת השינויים על אשכולות התקציב 13
6. סיכום 15

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יושב-ראש הכנסת ה-24 חה"כ מיקי לוי והוא עוסק בשינויים שנערכו בשנים האחרונות בתקציב המדינה. המסמך הוא עדכון של מסמכים קודמים שנכתבו במרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא. לקראת תחילת שנת כספים הכנסת מאשרת את חוק התקציב השנתי. במהלך השנה נערכים שינויים בתקציב מסיבות שונות – חלקם נובעים משינויים במדיניות הממשלה ובסדרי העדיפויות וחלקם נובעים ממבנה התקציב ואופן קביעת התקציב המקורי. חלק מהשינויים בתקציב דורשים אישור של ועדת הכספים של הכנסת וחלקם – הודעה לוועדה.

יש שלושה סוגי שינויים עיקריים – שינוי פנימי שבו מועבר תקציב בין תוכניות שונות באותו סעיף תקציבי; העברת תקציב בין סעיפי התקציב באמצעות סעיף הרזרבה; העברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת. העברות בין סעיפי תקציב משנות את מבנה התקציב המקורי, והעברת עודפים היא למעשה הגדלת מסגרת התקציב העומדת לרשות הממשלה באותה שנה,אם כי לרוב יש העברת עודפים גם לשנה העוקבת.

לפי הנתונים, בשנים 2016–2019 היה היקף השינויים שנערכו בשנת תקציב (ללא העברת עודפים) מ-23.1 מיליארד ש"ח עד 38.5 מיליארד ש"ח, שהם **6.4%–11.1% מהתקציב המקורי**. תקציב המדינה לשנת 2021 אושר בכנסת לקראת סוף שנת הכספים והיקף השינויים בשנה זו היה נמוך יותר – 12 מיליארד ש"ח, אשר היו כ-2.4% מהתקציב. חלק מהשינויים בתקציב נובעים מחוסר הוודאות בעת קביעת התקציב באשר למשתנים כלכליים במשק. כך, ככל שתכנון התקציב ואישורו נעשים בשלב מוקדם יותר (כדוגמת שנה שנייה בתקציב דו-שנתי) חוסר הוודאות באשר למשתנים כלכליים גבוה יותר, ולכן ייתכנו שינויים רבים יותר בתקציב במהלך שנת הכספים.

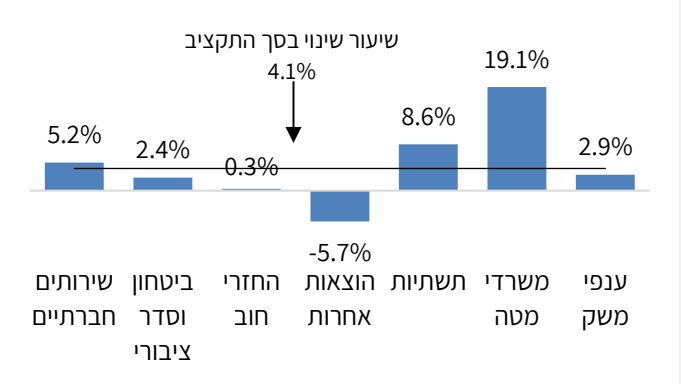
נוסף על שינויים אלו, בשנים 2016–2019 הועברו עודפי תקציב משנה קודמת בסכומים של 24.1–26.5 מיליארד ש"ח בשנה – 6.1%–7.6% מהתקציב המקורי. בשנת 2021 הועברו עודפי תקציב בסך 20.4 מיליארד ש"ח, שהם 4.1% מהתקציב המקורי; השיעור הנמוך יחסית של העברת עודפים בשנת 2021 נובע ככל הנראה מכך שהתקציב לשנת 2020 לא אושר בכנסת והונהג תקציב המשכי במשך כל השנה. כתוצאה מכך לא התאפשר להעביר את עודפי התקציב משנת 2019 לתקציב השנה העוקבת (שנת 2020). במסגרת תיקונים שאושרו בחוק יסודות התקציב בגין מציאות ייחודית זו (סעיף 13א לחוק) ניתנה הרשאה להתחייב כנגד עודפי שנת 2019, ובפועל הם גולגלו לתקציב שנת 2021, אך היו נמוכים יחסית לשנים קודמות.

פרט למנגנון המאפשר שינויים בתקציב, קבוע בחוק יסודות התקציב מנגנון להעברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת. מנגנון העברת העודפים נועד בין היתר לאפשר למשרדי הממשלה להתחייב בהתקשרויות לשנת הכספים הבאה גם במקרים שבהם אי-אפשר להשלים את ביצוע ההוצאה התקציבית לפני תום שנת הכספים. התקציב לשנת 2021 גדל במהלך השנה ב-20.4 מיליארד ש"ח (בעקבות העברת עודפים); בלוח מוצגים השינויים בתקציב אשר נבעו הן משינויים שנערכו בתקציב והן מהעברת העודפים, לפי האשכולות העיקריים.

אשכול	מקורי	שינויים בתקציב	עודפים	אחרי שינויים ועודפים
שירותים חברתיים	228.2	3.9	7.9	240.0
ביטחון וסדר ציבורי	94.4	-	2.3	96.7
החזרי חוב	55.1	0.2	-	55.2
הוצאות אחרות	45.0	-3.1	0.5	42.4
תשתיות	43.3	0.1	3.6	47.0
משרדי מטה	24.2	0.7	4.0	28.8
ענפי המשק	10.4	-1.8	2.1	10.7
תקציב 2021	**500.5**	**-**	**20.4**	**520.9**

תקציב השירותים החברתיים גדל ב-11.8 מיליארד ש"ח – 3.9 מיליארד ש"ח בשל שינויים בתקציב ו-7.9 מיליארד ש"ח בשל העברת עודפים; תקציב משרדי המטה גדל ב-4.6 מיליארד ש"ח – 0.7 מיליארד ש"ח בשל שינויים בתקציב ו-4.0 מיליארד ש"ח בשל העברת עודפים; תקציב התשתיות גדל ב-3.7 מיליארד ש"ח – 0.1 מיליארד ש"ח בשל שינויים בתקציב ו-3.6 מיליארד ש"ח בשל העברת עודפים. האשכולות שבהם הייתה הפחתה בתקציב במסגרת העברות תקציביות הם הוצאות אחרות וענפי המשק.

סך התקציב לשנת 2021 גדל ב-4.1% ביחס לתקציב המקורי שאושר, בגין העברת עודפים. בתרשים מוצג שיעור השינוי באשכולות התקציב בשנה זו לאחר העברת עודפים וביצוע העברות תקציביות.



אשכול משרדי המטה גדל ב-19.1% לעומת התקציב המקורי; אשכול התשתיות גדל ב-8.6%; אשכול השירותים החברתיים גדל ב-5.2%.

בשנת 2019 השתנו 86.5% מכלל התוכניות ובשנת 2021 השתנו 71.5% מתוכניות התקציב באופן כלשהו במהלך שנת הכספים (לא כולל שינויים בגין תוספת עודפים בלבד). חלק מהשינויים בתקציב נובע מאירועים לא צפויים במהלך השנה או משינויים בתנאים הכלכליים.

1. רקע

בשנים האחרונות מתקיים דיון ציבורי ופרלמנטרי בנושא השינויים שנערכים בתקציב המדינה במהלך שנת הכספים, לאחר אישורו בכנסת. הדיון נסוב בין היתר על שאלת הצורך בביצוע שינויים, על יכולת הפיקוח של הכנסת על השינויים, על שקיפות הנתונים, על היקף השינויים, על השפעת השינויים על אופן הניהול והביצוע של התקציב על ידי משרד האוצר ומשרדי הממשלה ועל ההליך לביצוע השינויים. בעבר נכתבו במרכז המחקר והמידע של הכנסת כמה מסמכים בנושא ומסמך זה הוא עדכון של מסמכים אלו.[1] במסמך מתואר בקצרה המנגנון הקבוע בחוק להעברת תקציב במהלך שנת כספים בין סעיפי התקציב השונים וכן אופן ביצוע שינויים פנימיים באותו סעיף תקציבי, ומפורטים בו היקף השינויים שנערכו בתקציב בשנים האחרונות.

במהלך שנת הכספים, אחרי שתקציב המדינה מאושר בכנסת, נעשים בו שינויים בשל החלטות ממשלה, שינוי סדרי עדיפויות, חקיקה חדשה ועוד

מבנה חוק התקציב ואופן הדיון בו מוסדרים **בחוק-יסוד משק המדינה ובחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 (להלן: החוק)**. להלן מוסברים כמה מונחים מרכזיים הרלוונטיים למסמך זה.

תקציב מקורי – ככלל, לקראת תחילתה של כל שנת כספים הכנסת מאשרת את חוק התקציב השנתי, לאחר שהוכן בוועדת הכספים לקריאה שנייה ושלישית על בסיס הצעת החוק שהגישה הממשלה.[2] התקציב שאושר נקרא תקציב מקורי.

שינויים בתקציב – לאחר שאושר חוק התקציב השנתי והחלה שנת הכספים, נעשים במהלך שנת הכספים שינויים בתקציב מסיבות שונות כמו החלטות ממשלה שיש להן השלכות תקציביות, שינוי סדרי עדיפויות, חקיקה חדשה, אירועים לא צפויים המשפיעים על מועד הביצוע בפועל של הפעילות שבגינה הוקצה התקציב ושיתופי פעולה בין משרדי ממשלה בביצוע פרויקטים שונים.

יש שלושה סוגים עיקריים של שינויים שאפשר לערוך בתקציב: העברת עודפים משנה קודמת, שינוי פנימי בתוך סעיף תקציבי והעברת תקציב בין סעיפי התקציב

בחוק יסודות התקציב נקבע המנגנון המאפשר לממשלה לבצע שינויים בסעיפי התקציב השונים באישור ועדת הכספים של הכנסת ובהתאם לתנאים ולסייגים המפורטים.

תקציב מאושר – התקציב לאחר העברת עודפים וביצוע שינויים מכונה התקציב על שינוייו או התקציב המאושר.

יש שלושה סוגים עיקריים של שינויים בתקציב שאפשר לערוך במהלך שנת הכספים:[3]

- **העברת עודפים** – בסוף שנת הכספים נשארים בדרך כלל עודפים תקציביים בחלק מסעיפי התקציב. חלק מעודפים אלו הם עודפים מחויבים, כלומר יש בגינם התחייבות תקציבית שתבוצע לאחר תום שנת הכספים, וחלק מהעודפים אינם מחויבים.

---

[1] אליעזר שוורץ, תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013; אליעזר שוורץ, תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה בשנים 2011–2014, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2015; אליעזר שוורץ, תיאור וניתוח השינויים שבוצעו בתקציב המדינה בשנים 2016–2018, 1 ביולי 2018.

[2] במקרים חריגים (בעיקר לאחר בחירות לכנסת) ייתכן שהתקציב יאושר לאחר תחילת השנה; בחלק מהמקרים יאושר תקציב דו-שנתי.

[3] הרחבה בנושא השינויים בתקציב ראו: אליעזר שוורץ, תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013.

החוק מאפשר העברת עודפים משנת תקציב לשנת התקציב הבאה.[4] אם אכן מועברים עודפים, סעיפי התקציב בשנה החדשה מתעדכנים בהתאם לעודפים שהועברו. המשמעות של העברת עודפים היא למעשה הגדלת מסגרת התקציב העומדת לרשות הממשלה באותה שנה, אם כי בפועל ברוב השנים סך ביצוע התקציב אינו עולה על סך התקציב המקורי שהוקצה.

- **<u>שינויים פנימיים</u>** – העברת תקציב בין תוכניות המפורטות באותו סעיף, כלומר שינוי של אופן חלוקת התקציב בין התוכניות הכלולות בסעיף מסוים. אומנם שינויים אלו משפיעים על ההרכב הפנימי של הסעיף, אך התקציב הכולל של הסעיף אינו משתנה בעקבות שינויים פנימיים.

  בשינויים פנימיים נכללות גם העברות בין תקנות תקציב (באותה תוכנית), המצריכות אישור של אגף התקציבים באוצר בלבד. יתר השינויים הפנימיים מחייבים הודעה לוועדת הכספים או אישור מראש של הוועדה.[5]

- **<u>העברת תקציב בין סעיפי התקציב</u>** – במסגרת חוק התקציב מאושרת מסגרת תקציב לכל סעיף תקציבי. לעיתים מחליטה הממשלה על העברת תקציבים מסעיף אחד לאחר מסיבות שונות כמו שינוי סדרי עדיפויות, השתתפות של משרד אחד במימון פרויקט המבוצע על ידי משרד אחר והחלטות ממשלה שדורשות מסגרת תקציבית. בחוק יסודות התקציב לא מפורט מנגנון לביצוע העברת תקציבים באופן ישיר בין סעיפי תקציב, אך יש התייחסות להעברת תקציבים לרזרבה הכללית ולכן העברת תקציב בין סעיפי תקציב שונים נעשית בשני שלבים: בשלב הראשון מועבר תקציב מהסעיף המקורי לסעיף הרזרבה הכללית ובשלב השני מועבר התקציב מסעיף הרזרבה הכללית לסעיף היעד.

  העברת תקציב בין סעיפים משפיעה הן על המבנה הפנימי של הסעיפים (התקציב המועבר מגיע מתוכנית פנימית אחת או יותר) והן על סך התקציב המעודכן בכל סעיף.

  משרד האוצר מחלק את התקציב לשבעה אשכולות נושאיים, לדוגמה: ביטחון וסדר ציבורי; שירותים חברתיים. העברת תקציבים בין סעיפי תקציב עשויה לשנות גם את היחס בין האשכולות.

העברת תקציב בין סעיפי התקציב מתבצעת באמצעות סעיף הרזרבה הכללית, והיא משפיעה על המבנה הפנימי של הסעיפים, על סך התקציב בכל סעיף ועל היחס בין אשכולות התקציב

[4] שר האוצר רשאי לאשר את השימוש בעודפים בשנה העוקבת בכפוף להודעה לוועדת הכספים של הכנסת. בפועל, הנוהג הוא שהעברות העודפים נידונות ומאושרות בוועדת הכספים.

[5] נציין כי חלק מהשינויים מחייבים על פי החוק הודעה לוועדה בלבד, אך בפועל הנוהג הוא שכל השינויים (מרמת התוכניות) נידונים ומאושרים בוועדת הכספים.

שלושת השינויים העיקריים בתקציב המדינה – העברת עודפים, שינויים פנימיים והעברות בין סעיפים – נחלקים לקטגוריות שונות באופן הרישום והסיווג על ידי אגף התקציבים, כמפורט בלוח 1:[6]

לוח 1 – סוגי השינויים בתקציב המדינה[7]

סוג השינוי		הסבר
שינויים פנימיים	שינוי פנימי	העברה בין תוכניות או בין תקנות באותו סעיף תקציבי
	הגדלה רגילה	התאמות בסוף שנה, הגדלה של ההרשאה להתחייב או שינוי ההוצאה המותנית בהכנסה (באותו סעיף)
העברה בין סעיפים	לרזרבה הכללית	העברה מתוכנית כלשהי לרזרבה הכללית (תוכנית המעבר) לצורך העברה מיידית לסעיף אחר
	מהרזרבה הכללית	העברה מהרזרבה הכללית לתוכנית אחרת במסגרת העברה בין סעיפים (תוכנית המעבר)
	העברה לרזרבה	העברה מתוכנית כלשהי לרזרבה הכללית שלא כחלק מהעברה רגילה בין סעיפים (שינוי שנעשה בדרך כלל בעקבות החלטת הממשלה על הפחתה רוחבית)
	הקצאות מהרזרבה הכללית	הקצאת סכום מהרזרבה הכללית לתוכנית אחרת שלא במסגרת העברה ישירה בין סעיפים
עודפים		העברת עודפים (מחויבים ולא מחויבים) משנים קודמות
קיצוץ		הפחתה מתקציב תוכנית שלא לצורך העברה לתוכנית אחרת

2. היקף השינויים בתקציב בשנים 2016–2021

בלוח 2 מוצג היקף התקציב שהועבר בין תוכניות התקציב בשנים 2016–2021 לפי סוג השינוי, לא כולל העברת עודפים (בנתונים בלוח לא נכללו השינויים שנעשו בתקציב המפעלים העסקיים). בחינת היקף השינויים נעשתה על סמך קובץ שינויים בתקציב שמפרסם אגף התקציבים במשרד האוצר בסוף כל שנת כספים. הנתונים בקובץ הם שינויים ברמה של תוכניות תקציביות (6 ספרות); לא מתפרסמים נתונים על שינויים שנעשים ברמת התקנות (8 ספרות), שאותם כאמור לא נדרש לאשר בכנסת.

הנתונים המוצגים בלוח הם כלל השינויים שבוצעו בכל אחת מהשנים. בתוכניות שבהן בוצעו כמה שינויים בכיוונים מנוגדים (בחלק מהשינויים הייתה הפחתה של תקציב מהתוכנית ובחלק מהשינויים – הוספת תקציב לתוכנית) מוצג היקף השינויים ברוטו.[8] בפועל, בתוכניות שבוצעו בהן

[6] נוסף על שינויים אלו, לעיתים נעשה קיצוץ בסעיפי תקציב שונים מבלי שהתקציב יועבר לסעיפים אחרים, כלומר הקטנת מסגרת התקציב בעקבות החלטת ממשלה. בשנים האחרונות לא נעשה קיצוץ תקציבי.

[7] אליעזר שוורץ, תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביולי 2013. נציין כי עם השנים שונו השמות של חלק מסוגי השינויים, למשל העברה לרזרבה נקראה בעבר קיצוץ לרזרבה.

[8] נציין כי הצגת השינויים ברוטו נועדה לשקף את היקף השינויים במהלך השנה שנעשו מהסיבות השונות שפורטו לעיל; הצגת השינויים נטו לא בהכרח תשקף נתון זה כיוון שלעיתים יש כמה שינויים באותה תוכנית וחלקם מנוגדים.

מספר רב של שינויים לא תהיה בהכרח השפעה מהותית על התקציב על שינוייו אל מול התקציב המקורי באותן תוכניות. כמו כן, לדברי אגף התקציבים במשרד האוצר,[9] שינויים שנעשים באותה תוכנית תקציבית לרוב לא יוצרים שינוי משמעותי בתכלית התוכנית, אלא הסטה מסוג הוצאה אחד לאחר.

תקציב המדינה לשנת 2020 לא אושר בכנסת והממשלה פעלה במסגרת תקציב המשכי שהוגדל במהלך השנה. לאור זאת, משרד האוצר לא פרסם קובץ שינויים בתקציב לשנת 2020 והנתון לא מופיע בלוח.

התקציב לשנת 2021 אושר בנובמבר 2021 וכלל תקציב מיוחד להתמודדות עם נגיף הקורונה בסך 68.2 מיליארד ש"ח.

לוח 2 – היקף השינויים התקציביים לפי סוג השינוי (במיליארדי ש"ח) 2016–2021[10]

12	2016	2017	2018	2019	2021
שינויים פנימיים[11]	14.1	10.9	11.3	12.1	3.9
העברות בין סעיפים[12]	24.4	12.2	20.2	17.6	8.1
סך הכול	38.5	23.1	31.8	29.7	12.0
תקציב מקורי נטו[13]	347.7	359.7	376.7	397.4	500.5
משקל השינויים מהתקציב המקורי	11.1%	6.4%	8.4%	7.5%	2.4%

מהנתונים שבלוח עולות הנקודות הבאות:

- משקל השינויים מסך התקציב היה 6.4%–11.1% בשנים 2016–2019. השינוי במשקל השינויים מהתקציב לאורך השנים נובע הן מהעלייה בסך התקציב והן בשינוי בסך ההעברות התקציביות.
- בעת עריכת תקציב המדינה, אגף התקציבים במשרד האוצר מסתמך על הנחות שונות באשר לצמיחה במשק, הכנסות המדינה ועוד. ככל שתקציב המדינה מאושר בשלב מוקדם יותר חוסר הוודאות באשר להנחות גבוה יותר, ולכן בשנים שבהן מאושר תקציב

בשנים 2016–2019 היה היקף השינויים בתקציב 6.4%–11.1% מהתקציב המקורי בכל שנה. בשנת 2021, שבה התקציב אושר בשלב מאוחר יחסית של שנת הכספים, היקף השינויים היה נמוך יותר – 2.4%.

[9] צוות תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 29 בדצמבר 2022.

[10] משרד האוצר, שינויים בתקציב לשנה השוטפת, כניסה: 13 בספטמבר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בנתונים אלו כלולים רק השינויים שבוצעו בתקציב ההוצאה. לא כלולים בלוח השינויים שבוצעו בהוצאה המותנית בהכנסה ובהרשאה להתחייב.

[11] לא כולל שינויים בין תקנות באותה תוכנית תקציבית. בשינויים פנימיים נכללים שינויים מסוג "שינוי פנימי" ומסוג "הגדלה רגילה" וכן שינויים פנימיים שבוצעו במסגרת שינויים מורכבים. בחלק מהמקרים מוגשים לאישור ועדת הכספים שינויים מורכבים הכוללים הן שינוי פנימי בתקציב ההוצאה והן שינוי בהרשאה להתחייב על בסיס ההרשאה הקיימת ברזרבה הכללית. במקרים כאלו השינוי מקוטלג במשרד האוצר כשינוי בין סעיפים (בגלל המעורבות של סעיף הרזרבה הכללית), אך בבדיקה זו בודדנו שינויים אלו וכללנו אותם בשינויים הפנימיים. החישוב של סך השינויים הפנימיים התקבל מהפחתת סך השינויים בין סעיפים מסך השינויים הכולל.

[12] בהעברות אלו נכללים: העברות שנעשו בין סעיפי תקציב רגילים באמצעות הרזרבה הכללית; סכומים שקוצצו במהלך השנה מהסעיפים השונים והועברו לרזרבה והוקצו לאחר מכן; סכומים שהופיעו בסעיף הרזרבה הכללית בתקציב המקורי והוקצו לסעיפי תקציב אחרים במהלך השנה או לקראת סופה.

[13] התקציב המקורי בהקשר הנוכחי הוא התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (תקציב הפעולות), דהיינו התקציב המקורי בניכוי תשלום חובות (סעיף 84) למעט תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי. בתקציב זה לא נכלל תקציב המפעלים העסקיים.

דו-שנתי או שהתקציב אושר בשלב מוקדם של השנה, חוסר הוודאות גבוה יותר ועשוי להתבטא בהיקף שינויים גדול יותר באותה שנת תקציב, כפי שאכן עולה מהנתונים.

בשנה השנייה של תקציב דו-שנתי היקף השינויים גדול יותר מבשנה הראשונה של התקציב או בשנה שבה מאושר תקציב לשנה אחת. היקף השינויים הגדול ביותר (מבחינת סכום ומשקל מהתקציב) היה בשנת 2016, **כ-38.5 מיליארד ש"ח**. שנה זו הייתה שנה שנייה בתקציב דו-שנתי, שבה חוסר הוודאות כאמור גבוה יותר. היקף השינויים בשנת 2018 (שנה שנייה בתקציב דו-שנתי) היה 8.4%, גבוה מהיקף השינויים בשנת 2017 (שנה ראשונה בתקציב דו-שנתי) ובשנת 2019 (שבה אושר התקציב לשנה אחת אם כי בתאריך מוקדם יחסית – מרץ 2018). נוסף על כך, בשנת 2018 הוקצתה רזרבת התאמות בסכום של 3.5 מיליארד ש"ח, אשר מטרתה לאפשר התאמות תקציב בשנה השנייה של תקציב דו-שנתי.

- בשנת 2021 היה משקל השינויים נמוך – 2.4%, בשל אישור התקציב לשנת 2021 לקראת סוף שנת הכספים, בחודש נובמבר 2021. רמת הדיוק של תקציב המוגש לקראת סיום שנת הכספים היא גבוהה יותר בשל ודאות גבוהה יותר באשר לנתונים הכלכליים המשפיעים על התקציב. הנתון המוצג בלוח חושב ביחס לתקציב נטו כולל התוספת המיוחדת בגין הקורונה, ומשקל השינויים מהתקציב ללא תוספת זו היה מעט גבוה יותר (2.8%).

בנתונים בלוח 2 נכללו השינויים הפנימיים וההעברות בין סעיפים שנעשו בשנים האחרונות. מלבד שינויים אלו, במהלך השנה מועברים עודפי תקציב מהשנה הקודמת, והם מגדילים את התקציב בתוכניות שאליהן הם הועברו, כפי שיפורט בסעיף הבא.

3. העברת עודפים תקציביים

נוסף על המנגנון לביצוע שינויים בתקציב, בסעיף 13 לחוק יסודות התקציב מוגדר המנגנון להעברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת. לאחר אישור תקציב המדינה שר האוצר רשאי להעביר את עודפי התקציב (סכומי התקציב שלא בוצעו בשנה הקודמת) לתקציב השנה שאחריה בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת, אם כי בפועל העברת העודפים מובאת לאישור הוועדה. עודפי התקציב נחלקים לעודפים מחויבים (תקציב שלא בוצע אך מיועד למימון התחייבות שאושרה בשנה הקודמת) ועודפים לא מחויבים (תקציב שלא בוצע ואינו מיועד בהכרח למימון התחייבות מסוימת).

בלוח 3 מפורטים סכומי העודפים שהועברו בשנים האחרונות ושיעורם מהתקציב המקורי נטו בכל שנה.

לוח 3 – סכומי העודפים התקציביים שהועברו בשנים האחרונות (במיליארדי ש"ח)[14]

שנה	עודפים שהועברו	תקציב מקורי נטו	שיעור מהתקציב המקורי
2016	26.5	347.7	7.6%
2017	25.6	359.7	7.1%
2018	25.8	376.7	6.9%
2019	24.1	397.4	6.1%
2021	20.4	500.5	4.1%

בכל שנה מועברים עודפי תקציב מהשנה הקודמת. היקף העודפים שהועברו בשנים 2016–2019 היה 6.1%–7.6% מהתקציב המקורי. בשנת 2021, שבה אושר תקציב לאחר שנה שבה המדינה פעלה לפי תקציב המשכי, היקף העודפים היה 4.1% מהתקציב המקורי

מהנתונים שבלוח אפשר לראות כי בכל אחת מהשנים האחרונות הועברו עודפי תקציב מהשנה הקודמת, והעודפים היו תוספת של 6.1% עד 7.6% לתקציב המקורי באותה שנה. לפי הנתונים, סכום העודפים שהועבר בכל שנה ושנה דומה יחסית, כך שיש מחזוריות מסוימת בהעברת העודפים וממילא ההעברה לא בהכרח משנה באופן ניכר את סך התקציב השוטף בכל שנה. בשנת 2021 העודפים היו תוספת נמוכה יותר – 4.1% מהתקציב המקורי. בהקשר זה נציין כי התקציב לשנת 2020 לא אושר והונהג תקציב המשכי במשך כל השנה, וכתוצאה מכך לא היה אפשר להעביר את עודפי התקציב משנת 2019 לתקציב השנה העוקבת. במסגרת תיקונים שאושרו בחוקי התקציב בגין מציאות ייחודית זו ניתנה הרשאה להתחייב כנגד עודפי שנת 2019, ובפועל הם גולגלו לתקציב שנת 2021 אך היו נמוכים יחסית לשנים קודמות.[15] בשנה זו התקציב המקורי כלל תקציב מיוחד להתמודדות עם נגיף הקורונה בסך 68.2 מיליארד ש"ח. שיעור העודפים מהתקציב המקורי ללא התקציב המיוחד להתמודדות עם נגיף הקורונה הוא 4.7% מהתקציב נטו.

לפי אגף התקציבים במשרד האוצר,[16] העברת עודפים בין שנות תקציב משקפת אילוצים הקיימים במערכות התקציב והביצוע, ומאפשרת למשרדים התנהלות תקציבית תקינה, לרבות האפשרות להתקשר בשנת כספים אחת בהתקשרות בעלת תוקף שכולל גם את שנת הכספים העוקבת. אם לא היה מנגנון להעברת עודפים, למשרדים לא הייתה אפשרות להתנהלות חלקה במעבר בין שנים.

4. השינויים שנעשו בסעיפי התקציב בשנת 2021

בלוח 4 מוצגים השינויים שנעשו בסעיפי התקציב הראשיים (ללא מפעלים עסקיים) בשנת 2021. הנתונים בלוח הם השינויים נטו של העברות תקציב בין סעיפים (ללא שינויים פנימיים שבוצעו

[14] משרד האוצר שינויים בתקציב לשנה השוטפת, כניסה: 13 בספטמבר 2022. התקציב המקורי בהקשר הנוכחי הוא התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (תקציב הפעולות), דהיינו התקציב המקורי בניכוי תשלום חובות (סעיף 84) למעט תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי. בתקציב זה לא נכלל תקציב המפעלים העסקיים.

[15] להרחבה ראו: אילנית בר, מנגנון התקציב ההמשכי ותקציב התוכנית הממשלתית לטיפול במשבר הקורונה – ניתוח השינויים המוצעים, מרכז המחקר והמידע, 20 בדצמבר 2020.

[16] צוות תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 29 בדצמבר 2022.

בתוך הסעיפים) ושל עודפים שהועברו לכל סעיף.[17] הסעיפים מסודרים לפי שיוכם לאשכול תקציבי כפי שמשרד האוצר משייך אותם. נוסף על כך, מוצגים בלוח שיעורי השינוי שנעשו בסעיפי התקציב בשנת 2019 – שיעורי השינוי ללא עודפים ושיעורי השינוי לאחר העברת עודפים.

לוח 4 – השינויים שבוצעו בסעיפי התקציב בשנת 2021 (תקציב נטו, במיליארדי ש"ח) ושיעורי השינוי בתקציב בשנת 2019[18]

סעיף	2021						2019	
	מקורי	שינויים (בלי עודפים)	עודפים	מאושר	שיעור שינוי בלי עודפים	שיעור שינוי כולל	שיעור שינוי בלי עודפים	שיעור שינוי כולל
שירותים חברתיים	**228.2**	**3.9**	**7.9**	**240.0**	**1.7%**	**5.2%**	**0.6%**	**4.4%**
20 – משרד החינוך	67.6	-0.01	4.13	71.8	-	6.1%	0.6%	6.1%
27 – הקצבות לביטוח לאומי	65.1	1.28	0.49	66.9	2.0%	2.7%	-	-
24 – משרד הבריאות	55.3	2.63	0.63	58.6	4.8%	5.9%	-0.9%	2.0%
21 – השכלה גבוהה	12.6	0.21	-	12.9	1.6%	1.6%	1.3%	1.4%
23 – משרד הרווחה	9.7	-0.22	1.22	10.7	-2.3%	10.2%	6.8%	17.4%
25 – הרשות לניצולי השואה	5.4	0.06	0.07	5.6	1.1%	2.4%	14.0%	14.0%
36 – תעסוקה	4.2	-0.02	0.40	4.6	-0.6%	9.1%	-1.9%	9.0%
19 – מדע, תרבות וספורט	2.8	0.05	0.43	3.2	1.8%	17.2%	4.1%	26.2%
60 – חינוך	2.6	0.06	0.01	2.7	2.4%	2.7%	0.4%	1.3%
30 – משרד העלייה והקליטה	1.6	-0.12	0.48	2.0	-7.5%	22.6%	-10.6%	17.9%
67 – בריאות	1.1	-	0.04	1.15	-0.4%	3.5%	-7.8%	-5.2%
ביטחון וסדר ציבורי	**94.4**	**-**	**2.3**	**96.7**	**-**	**2.4%**	**-0.2%**	**3.7%**
15 – משרד הביטחון	62.2	-0.32	1.23	63.1	-0.5%	1.5%	3.2%	6.9%
07 – המשרד לביטחון הפנים	19.5	0.21	0.58	20.3	1.1%	4.0%	-0.5%	3.9%
31 – הוצאות ביטחוניות שונות	8.9	-	-	8.9	-	-	-17.9%	-17.9%
46 – חוק חיילים משוחררים	2.5	0.22	-	2.7	8.7%	8.8%	2.7%	7.0%
16 – הוצאות חירום אזרחיות	0.65	0.06	0.30	1.0	8.5%	53.9%	-9.5%	67.2%
52 – המשטרה ובתי הסוהר	0.36	-0.12	0.08	0.32	-32.8%	-9.1%	-13.1%	-11.8%
17 – תיאום הפעולות בשטחים	0.18	-0.01	0.06	0.24	-4.0%	32.0%	-19.9%	71.9%
35 – הוועדה לאנרגיה אטומית	0.15	-	-	0.15	-	-	-1.4%	-1.4%
החזרי חוב	**55.1**	**0.2**	**-**	**55.2**	**0.3%**	**0.3%**	**-1.9%**	**-1.7%**
45 – תשלום ריבית ועמלות	40.8	0.15	-	40.9	0.4%	0.4%	-2.6%	-2.5%
84 – תשלום חובות	14.3	0.03	-	14.3	0.2%	0.2%	0.3%	0.7%
הוצאות אחרות	**45.0**	**-3.1**	**0.5**	**42.4**	**-6.9%**	**-5.7%**	**-16.6%**	**-12.7%**
13 – הוצאות שונות	20.9	-2.06	0.03	18.9	-9.8%	-9.7%	-57.9%	-51.2%
12 – גמלאות ופיצויים	18.6	-	0.01	18.6	-	-	-0.7%	-0.5%
83 – הוצאות פיתוח אחרות	3.8	-0.66	0.27	3.4	-17.5%	-10.3%	-61.9%	-50.7%

[17] שינוי תקציבי נעשה באמצעות העברת תקציב מסעיף המקור לסעיף הרזרבה הכללית ומשם לסעיף היעד. הנתון של סך השינויים המוצג בלוח הוא השינוי בפועל בנטרול הכפילות הנוצרת בגלל ההעברה דרך הרזרבה; במהלך השנה ייתכנו כמה שינויים באותו הסעיף, לעיתים בכיוונים מנוגדים. הנתונים המוצגים בלוח הם השינויים נטו, כלומר ההפרש בין התקציב המקורי לתקציב המאושר בנטרול העודפים שהועברו.

[18] משרד האוצר, קובצי "פיסקלי-דיגיטלי", כניסה: 13 בספטמבר 2022; שינויים בתקציב לשנה השוטפת, כניסה: 13 בספטמבר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

סעיף	מקורי	שינויים (בלי עודפים)	עודפים	מאושר	שיעור שינוי בלי עודפים	שיעור שינוי כולל	שיעור שינוי בלי עודפים	שיעור שינוי כולל
	2021						2019	
54 – רשויות פיקוח[19]	1.7	-0.37	0.22	1.5	-22.3%	-8.8%	6.4%	40.1%
תשתיות	**43.3**	**0.1**	**3.6**	**47.0**	**0.2%**	**8.6%**	**14.6%**	**31.4%**
79 – תחבורה	35.8	-0.12	-	35.7	-0.3%	-0.3%	22.5%	22.6%
42 – מענקי בינוי ושיכון	3.3	0.09	-	3.4	2.6%	2.6%	7.3%	19.5%
70 – שיכון	2.0	0.11	3.22	5.3	5.8%	167.2%	-20.9%	167.4%
73 – מפעלי מים	0.69	-0.04	-	0.65	-5.7%	-5.7%	-27.4%	-26.6%
34 – משרד האנרגיה	0.53	0.02	0.18	0.73	3.8%	37.5%	-13.1%	10.7%
40 – משרד התחבורה	0.53	-	0.11	0.64	-0.5%	21.3%	-3.0%	23.1%
29 – משרד הבינוי והשיכון	0.26	0.04	0.06	0.36	14.8%	38.6%	15.2%	44.8%
41 – הרשות הממשלתית למים וביוב	0.12	-0.02	0.03	0.12	-17.4%	8.2%	-37.0%	12.1%
43 – המרכז למיפוי ישראל	0.10	-	0.03	0.12	-2.8%	24.0%	0.4%	44.1%
משרדי מטה	**24.2**	**0.7**	**4.0**	**28.8**	**2.7%**	**19.1%**	**6.8%**	**29.0%**
18 – הרשויות המקומיות	7.4	0.88	0.47	8.7	12.0%	18.4%	13.9%	24.8%
08 – משרד המשפטים	4.0	-0.06	0.68	4.6	-1.6%	15.2%	-1.9%	16.5%
05 – משרד האוצר	3.2	-0.07	0.56	3.7	-2.2%	15.2%	7.1%	33.0%
04 – משרד ראש הממשלה	3.1	0.04	1.02	4.2	1.2%	33.8%	1.2%	28.8%
09 – משרד החוץ	1.6	0.01	0.16	1.8	0.4%	9.9%	-1.9%	20.2%
14 – בחירות ומימון מפלגות	0.99	-0.05	0.02	0.97	-4.6%	-2.2%	76.8%	77.9%
68 – רשות האוכלוסין	0.84	-0.14	0.19	0.89	-16.6%	6.2%	5.7%	19.1%
02 – הכנסת	0.82	-	0.22	1.04	-	27.1%	-25.1%	27.7%
22 – המשרד לשירותי דת	0.76	0.01	0.15	0.92	1.2%	20.8%	0.5%	49.0%
51 – דיור ממשלתי	0.58	0.02	0.36	0.95	3.0%	65.2%	35.1%	83.2%
11 – מבקר המדינה	0.39	-	-	0.39	-	-	-11.1%	17.2%
06 – משרד הפנים	0.31	0.03	0.11	0.45	8.0%	43.8%	-5.5%	51.0%
01 – נשיא המדינה ולשכתו	0.06	-	0.02	0.07	-3.0%	23.9%	27.5%	45.9%
10 – המטה לביטחון לאומי	0.05	-	0.01	0.06	-2.5%	19.7%	-17.4%	16.2%
ענפי המשק	**10.4**	**-1.8**	**2.1**	**10.7**	**-17.0%**	**2.9%**	**-20.4%**	**42.4%**
38 – כלכלה ותעשייה	7.0	-1.63	0.20	5.6	-23.2%	-20.4%	-13.0%	-0.8%
33 – משרד החקלאות	1.8	-0.12	0.45	2.2	-6.6%	17.5%	-8.8%	28.0%
37 – משרד התיירות	0.54	-0.04	0.18	0.68	-8.0%	24.5%	42.8%	118.2%
26 – המשרד להגנת הסביבה	0.41	0.04	1.20	1.64	10.2%	305%	-199.9%	430.0%
78 – תיירות	0.39	-	-	0.39	-0.6%	-0.6%	-3.6%	7.6%
76 – תעשייה	0.10	-	-	0.10	-	-	-50.8%	-49.6%
39 – משרד התקשורת	0.08	-0.01	0.05	0.12	-6.4%	52.8%	11.3%	54.3%

מהלוח אפשר לראות כי במהלך השנים נעשו שינויים ברוב סעיפי התקציב, בחלקם נעשו שינויים גדולים יחסית לגודל התקציב המקורי של הסעיף. השינויים נובעים גם מהעברת עודפים משנה קודמת וגם מהעברות בין סעיפי התקציב.

[19] החלטות הממשלה בתחום המיעוטים תוקצבו בסעיף זה והתקציב המיועד להן הוקצה לסעיפי התקציב השונים במהלך השנה, לאור המורכבות המשפטית בעניין זה.

- אשכול השירותים החברתיים גדל בשנת 2021 ב-1.7% בשל העברות בין סעיפים, ובצירוף העברת העודפים גדל התקציב ב-5.2% ביחס לתקציב המקורי.
- אשכול הביטחון והסדר הציבורי לא השתנה בשל העברות בין סעיפים (חלק מהסעיפים המשויכים לאשכול כן השתנו – חלקם גדלו וחלקם קטנו, וסיכום של כל השינויים של הסעיפים באשכול הוא אפס), ובצירוף העברת העודפים גדל התקציב ב-2.4%.
- אשכול ההוצאות האחרות קטן ב-6.9% בשל העברות בין סעיפים, ובצירוף העברת העודפים קטן האשכול ב-5.7%.
- אשכול התשתיות גדל ב-0.2% בשל העברות בין סעיפים, ובצירוף העברת העודפים גדל האשכול ב-8.6%.
- כאשר בוחנים את שיעור השינוי בתקציב בסעיף מסוים, לעיתים שיעור שינוי גבוה באחוזים אינו מעיד על שינוי ניכר בסכום, כיוון שהתקציב המקורי באותו סעיף קטן יחסית.

לפי אגף התקציבים במשרד האוצר,[20] לחלק ניכר מהשינויים הגדולים המוצגים בטבלה יש הסבר שמעיד כי השינויים אינם מעידים על תכנון לקוי של התקציב. אחת הסיבות להעברת עודפים בהיקף גדול היא קרנות תקציביות, שבהן יש פערי עיתוי מובנים בין מועד גביית ההכנסה ומועד הוצאת התקציב. פערי עיתוי אלו מביאים לעודפים גדולים יחסית, ולכן כל זמן שהקרנות הן תקציביות בהכרח יהיו עודפים בהיקפים גדולים. כך, המשקים הסגורים בתחום הדיור וקרן הניקיון (סעיפים 26 ו-70) הם שגורמים לעודפים הגדולים בסעיפי השיכון והגנת הסביבה בהתאמה.[21] עודפי תקציב גדולים יחסית יש גם בסעיפי הפיתוח, שמתוקצבים לפי קצב הביצוע החזוי, אולם השונות במועדי ביצוע פרויקטים בפועל גבוהה מאוד, ולכן יש סבירות גבוהה להעברת התקציב משנה לשנה. למשל, חלק ניכר מתקציב המזומן וההרשאה בסעיף 52 נועד לתקצוב פרויקטי שב"ס (בינוי והרחבה של 1,280 מקומות חדשים בשלושה בתי סוהר). פרויקטים אלו מתוקצבים לפי הביצוע בפועל החל מ-2020. נוסף על כך, שינויים נערכים בשל סיבות כמו החלטות ממשלה אד-הוק שמתקבלות במהלך השנה ומאלצות ביצוע שינוי תקציבי (למשל החלטה 550 שאילצה לבצע שינוי בסעיף רשויות הפיקוח, כך שתקצוב הסעיפים השונים בוצע מתוך הסעיף לצורך מימוש ההחלטה), וכן אירועים אקסוגניים בלתי צפויים.

[20] צוות תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 29 בדצמבר 2022.

[21] נציין כי לפי ניתוח שנערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת על פעילות הקרן לשמירת ניקיון בשנים 2018–2019 נראה כי שיעור הניצול של ההוצאה השנתית מסך הכנסות הקרן בשנים 2018–2019 היה נמוך יחסית (43.9% ו-37.5% בהתאמה). עם זאת, לקרן יש התחייבויות לעתיד, ולכן שיעור הניצול כולל התחייבויות – גבוה יותר. להרחבה ראו: לירן קוסמן, ניתוח דוח הפעילות של הקרן לשמירת הניקיון בשנים 2018–2019, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2020.

בלוח 5 מוצגים נתונים על מספר תוכניות התקציב שעברו שינוי כלשהו (לא כולל העברת עודפים) בשנת 2019 ובשנת 2021, ועל היקף השינוי ביחס לתקציב המקורי.

לוח 5 – היקף השינויים בתוכניות התקציב בשנים 2019 ו-2021[22]

סוג השינוי	שיעור השינוי	מספר התוכניות שהשתנו			
		2019		2021	
		מספר	שיעור מסה"כ	מספר	שיעור מסה"כ
ירידה בתקציב (שיעור שינוי שלילי)	100%	57	11.1%	32	7.4%
	100%–50%	22	4.3%	9	2.1%
	50%–15%	34	6.6%	28	6.5%
	15%–5%	52	10.1%	42	9.7%
	5%–0%	63	12.3%	57	13.2%
ללא שינוי	0%	69	13.5%	123	28.5%
עלייה בתקציב (שיעור שינוי חיובי)	5%–0%	39	7.6%	65	15.1%
	15%–5%	59	11.5%	40	9.3%
	50%–15%	76	14.8%	20	4.6%
	100%–50%	20	3.9%	4	0.9%
	מעל 100%	18	3.5%	8	1.9%
	תוכניות שלא תוקצבו מראש ובסוף השנה נותר בהן תקציב[23]	4	0.8%	3	0.7%
סך הכול		513	100.0%	431	100.0%

לפי הנתונים בלוח:

- בשנת 2021 היה משקלן של התוכניות שתקציבן לא השתנה כלל 28.5%, ובשנת 2019 – 13.5%. פער זה נובע ככל הנראה מאישור התקציב לקראת סוף שנת הכספים.
- מספר התוכניות שלא השתנו או ששיעור השינוי בהן היה נמוך יחסית (ירידה או עלייה בתקציב של עד 5%) היה 245 תוכניות (56.8%) בשנת 2021 ו-171 תוכניות (33.4%)בשנת 2019.
- בשנת 2019 השתנו 86.5% מכלל התוכניות ובשנת 2021 השתנו 71.5% מתוכניות התקציב באופן כלשהו במהלך שנת הכספים (לא כולל שינויים בגין תוספת עודפים בלבד). בשנת 2021 אושר תקציב המדינה לקראת סוף שנת הכספים (בנובמבר 2021),

[22] משרד האוצר, קובצי "פיסקלי-דיגיטלי", כניסה: 13 בספטמבר 2022; שינויים בתקציב לשנה השוטפת, כניסה: 13 בספטמבר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בנתונים לא נכללים השינויים בתוכניות המפעלים העסקיים. הנתונים מתייחסים לתוכניות שתוקצבו במסגרת התקציב המקורי או במסגרת התקציב המאושר. שיעור השינוי בלוח חושב בין התקציב על שינוייו בסוף השנה לתקציב המקורי בתוספת העודפים שהועברו במהלך השנה, כך ששיעור השינוי משקף את השינויים בגין העברות תקציביות בלבד. כדי לנטרל את ההשפעה של העברת העודפים על השינוי בתקציב התוכנית חושב היקף השינוי ביחס לתקציב המקורי בתוספת העודפים.

[23] תוכניות שלא תוקצבו בתקציב המקורי ולא הועברו אליהן עודפים – התקציב שנותר בהן בסוף השנה הגיע מהעברות תקציביות במהלך השנה. יש תוכניות נוספות שלא תוקצבו בתקציב המקורי ונותר בהן תקציב בסוף השנה, אך הועברו אליהן עודפים במהלך השנה. תוכניות אלו נכללו עם יתר התוכניות המתוקצבות.

וככל הנראה השיעור הנמוך יותר של מספר התוכניות שהשתנו נובע מכך. מניתוח היקפי השינויים עולה כי כ-45.4% מכלל התוכניות בשנה זו השתנו ביותר מ-15% (עלייה או ירידה). נציין, כי מבדיקה דומה של שנים קודמות שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת היה שיעור זה דומה. בשנת 2021 היה שיעור התוכניות שהשתנו ביותר מ-15% נמוך יותר – 23.3%, ככל הנראה כתוצאה מאישור התקציב לקראת סוף שנת הכספים.

התקציב של 11.1% מהתוכניות בשנת 2019 ושל 7.4% מהתוכניות בשנת 2021 קטן ב-100%. רובן המוחלט של תוכניות אלו הן תוכניות המוגדרות רזרבה, כלומר תקציבן יועד מראש להעברה לתוכניות אחרות.

- בשנת 2019 ב-42.1% מכלל התוכניות שהשתנו חלה הפחתה בתקציב במהלך השנה וב-44.4% חל גידול בתקציב במהלך השנה. בשנת 2021 ב-39.0% מכלל התוכניות שהשתנו חלה הפחתה בתקציב במהלך השנה וב-32.5% חל גידול בתקציב במהלך השנה.

5. השפעת השינויים על אשכולות התקציב

כפי שפורט בסעיף הקודם, מקובל לשייך את סעיפי תקציב המדינה לאשכולות נושאיים. לפי החלוקה של משרד האוצר, סעיפי התקציב מחולקים לשבעה אשכולות עיקריים. השינויים שנערכים בתקציב במהלך השנה (כולל העברת העודפים משנה קודמת) עשויים לשנות את אופן חלוקת התקציב בין האשכולות. בלוח 6 מוצגת התפלגות התקציב המקורי לפי אשכולות התקציב והתפלגות התקציב אחרי השינויים (התקציב המאושר) בשנים האחרונות.

לוח 6 – התפלגות התקציב המקורי והתקציב המאושר לפי אשכולות בשנים האחרונות (אחוזים)[24]

שנה	2017		2018		2019		2021	
אשכול	מקורי	מאושר	מקורי	מאושר	מקורי	מאושר	מקורי	מאושר
שירותים חברתיים	43.9	43.1	43.8	43.6	45.0	44.3	45.6	46.1
ביטחון וסדר ציבורי	22.2	22.2	22.1	21.9	22.0	21.5	18.9	18.6
החזרי חוב	14.1	12.8	13.9	12.4	13.2	12.2	11.0	10.6
הוצאות אחרות	6.2	5.6	6.9	5.2	6.3	5.2	9.0	8.1
תשתיות	6.8	7.9	6.8	8.3	6.9	8.5	8.6	9.0
משרדי מטה	5.1	5.9	5.0	6.2	5.2	6.3	4.8	5.5
ענפי המשק	1.7	2.4	1.5	2.4	1.5	2.0	2.1	2.1

בלוח אפשר לראות שהאשכול הגדול ביותר הוא אשכול השירותים החברתיים, האשכול השני בגודלו הוא הביטחון והסדר הציבורי.

[24] משרד האוצר, קובצי "פיסקלי-דיגיטלי", כניסה: 13 בספטמבר 2022.

בשנת 2021 חלקו של אשכול השירותים החברתיים גדל מעט בעקבות השינויים שנעשו במהלך השנה מ-45.6% בתקציב המקורי ל-46.1% בתקציב המאושר; חלקו של תקציב הביטחון והסדר הציבורי קטן מעט במהלך השנה מ-18.9% ל-18.6%.

התקציב לשנת 2021 גדל במהלך השנה ב-20.4 מיליארד ש"ח (בעקבות העברת עודפים). בלוח 7 מוצגים השינויים בתקציב אשר נבעו הן משינויים שנערכו בתקציב והן מהעברת העודפים, לפי האשכולות העיקריים. כאמור לעיל, התוספת בגין העודפים לא בהכרח מביאה לגידול ניכר בתקציב השוטף, שכן חלקו יועבר כעודפים לשנה העוקבת.

לוח 7 – התקציב המקורי והתקציב לאחר שינויים לפי אשכולות, 2021 (מיליארדי ש"ח)[25]

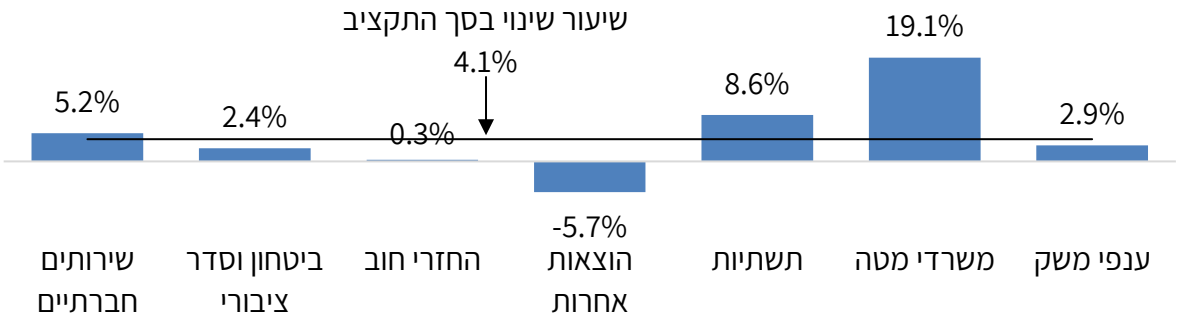
אשכול	מקורי	שינויים	עודפים	אחרי שינויים	סך השינוי
שירותים חברתיים	228.2	3.9	7.9	240.0	11.8
ביטחון וסדר ציבורי	94.4	-	2.3	96.7	2.3
החזרי חוב	55.1	0.2	-	55.2	0.2
הוצאות אחרות	45.0	-3.1	0.5	42.4	-2.6
תשתיות	43.3	0.1	3.6	47.0	3.7
משרדי מטה	24.2	0.7	4.0	28.8	4.7
ענפי המשק	10.4	-1.8	2.1	10.7	0.3
תקציב 2021	**500.5**	**-**	**20.4**	**520.9**	**20.4**

לפי הנתונים בלוח, אשכול השירותים החברתיים גדל במהלך שנת 2021 ב-11.8 מיליארד ש"ח לעומת התקציב המקורי שאושר – 3.9 מיליארד ש"ח בשל שינויים שנעשו בתקציב ו-7.9 בשל העברת עודפים; אשכול משרדי המטה גדל ב-4.7 מיליארד ש"ח – 0.7 מיליארד ש"ח בשל שינויים בתקציב ו-4.0 מיליארד ש"ח בשל העברת עודפים; אשכול התשתיות גדל ב-3.7 מיליארד ש"ח – 0.1 מיליארד ש"ח בשל שינויים בתקציב ו-3.6 מיליארד ש"ח בשל העברת עודפים; ואשכול ההוצאות האחרות קטן ב-2.6 מיליארד ש"ח. האשכולות שבהם קטן התקציב במסגרת השינויים בתקציב הם הוצאות אחרות וענפי המשק –הפחתה של 3.1 מיליארד ש"ח ו-1.8 מיליארד ש"ח בהתאמה, אם כי לאחר העברת עודפים האשכול היחיד שהייתה בו ירידה הוא הוצאות אחרות, כמפורט בתרשים 1.

לאחר העברת עודפים גדל התקציב לשנת 2021 ב-4.1% ביחס לתקציב המקורי שאושר. בתרשים 1 מוצג שיעור השינוי באשכולות התקציב בשנה זו ביחס לתקציב המקורי.

[25] משרד האוצר, קובצי "פיסקלי-דיגיטלי", כניסה: 13 בספטמבר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

תרשים 1 – שיעור השינוי באשכולות התקציב בשנת 2021 ביחס לתקציב המקורי[26]



בתרשים אפשר לראות כי בשנת 2021 גדל אשכול משרדי המטה ב-19.1% ביחס לתקציב המקורי בעקבות השינויים שנערכו והעברת העודפים, אשכול התשתיות גדל ב-8.6% ואשכול השירותים החברתיים גדל ב-5.2%.

6. סיכום

בשנים האחרונות גבר הדיון הציבורי והפרלמנטרי בסוגיית השינויים בתקציב המדינה במהלך שנת הכספים. הדיון עסק הן במאפייני המנגנון הקבוע בחוק והיקף השינויים הנגזרים ממנו והן בהיבט של הליך האישור בוועדת הכספים ושקיפותו לציבור. נציג בקצרה חלק מהנקודות שעלו בדיון זה ושינויים שחלו בנושא:[27]

מבנה התקציב: רמת הפירוט של סעיפי התקציב בישראל גבוהה בהשוואה למדינות המפותחות. לפני שנים ספורות צומצמו מספר התוכניות ומספר התקנות בתקציב במסגרת תוכנית "חריש עמוק", אם כי מאז חלה עלייה מסוימת. צמצום מספר התוכניות והתקנות היה צפוי להביא לירידה במספר הבקשות לשינויים בתקציב (בעיקר שינויים פנימיים) ולהגדלת הגמישות של מנהלי התקציב במשרדי הממשלה, שכן בישראל מעורבותו של משרד האוצר בניהול תקציבי המשרדים (בין היתר בכל הנוגע לביצוע שינויים) גדולה יחסית. עם זאת, כיוון שבחלק מהשנים היו תקציבים דו-שנתיים ובחלק מהשנים התקציב אושר מאוחר יחסית, קשה לדעת מהנתונים אם אכן הייתה לתוכנית השפעה גדולה על היקף השינויים בתקציב במהלך השנה. מנגד, הירידה במספר פרטי התקציב מפחיתה את מספר פרטי התקציב המובאים לאישורה של הכנסת וממילא לצמצום מסוים ביכולת הפיקוח של הכנסת הבאה לידי ביטוי בעת אישור התקציב והשינויים בו. בהקשר זה נציין כי בשל רמת הפירוט הגבוהה של התקציב בישראל ובכלל זה הרמה המאושרת על ידי הכנסת, מעורבותה של הכנסת בהליך ביצוע השינויים בתקציב במהלך השנה גדולה יחסית למדינות אחרות.

[26] משרד האוצר, קובצי "פיסקלי-דיגיטלי", כניסה: 13 בספטמבר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

[27] להרחבה בנושא ראו: אליעזר שוורץ, תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2013.

תכנון תקציבי: חלק מהשינויים בתקציב נובע מאירועים לא צפויים במהלך השנה או משינויים בתנאים הכלכליים כפי שהוסבר לעיל, אולם חלק מהשינויים נובע **מתכנון לא מספק של התקציב המקורי**, הבא לידי ביטוי בין היתר בתוכניות המשתנות בכל שנה ושנה. לפי דוח של מבקר המדינה משנת 2018, בשנים 2012–2016 תוקצבו 42 תוכניות באופן מתמשך בתקציב יתר, והן שימשו להעברת תקציב לשימושים אחרים. בשנים אלו תוקצבו 120 תוכניות בתקציב חסר מתמשך, והועברו אליהן כספים במהלך השנה. הליך מתמשך זה מצביע על ליקויים בתכנון התקציבי, על מעורבות גדולה של משרד האוצר בקביעת סדר העדיפויות בתקציב ועל פגיעה בשקיפות.[28]

נוסף על כך, תקצוב באמצעות רזרבות בסעיפי התקציב השונים מלמד על ריכוזיות גבוהה של אגף התקציבים בביצוע התקציב, כיוון שמשרדי הממשלה אינם יכולים להשתמש בתקציב הרזרבה ללא אישור אגף התקציבים. לפי מבקר המדינה, בתקציב המדינה לשנת 2017 ולשנת 2018 היו 16 סעיפים שבהם שיעורי הרזרבה היו גבוהים מ-10% מתקציב הסעיף.[29]

בהתייחס להערות מבקר המדינה, עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר[30] היא כי הנתונים שהוצגו אינם מובילים למסקנה שתכנון התקציב המקורי אינו מספק. השינויים הרבים לכאורה נובעים מהפירוט הרב המונהג בישראל ומחוסר הוודאות באשר לביצוע בפועל. למשל, אפשר לראות שבשנת 2021, שבה אושר התקציב כחודש לפני סוף השנה, השינויים היו מזעריים. לעומת זאת, התקציב לשנת 2019 אושר בחודש מרץ 2018, ובהתאם לכך השינויים בו היו גדולים יותר.

באשר לתקנות הרזרבה, באגף התקציבים סבורים שטענות המבקר אינן רלוונטיות. מדובר באחוזים בודדים מסך התקציב של כל סעיף שמטרתם היא מוכנות לאירועים לא צפויים. אומנם ההפרשה לרזרבה מתבצעת ברמת המשרד, אך היא מיועדת לשימוש בעת התמודדות עם אירועים בלתי צפויים. בהסתכלות רוחבית על תקציב המדינה שיטה זו מצמצמת את סך ההפרשה לרזרבה, שכן לו היה מוטל על כל משרד ומשרד לנהל את סיכוני התקציב שלו בעצמו הפרשתו הייתה גדולה יותר.

שקיפות ההליך לשינוי התקציב: השינויים התכופים בתקציב הם למעשה שינוי בחוק התקציב שהתקבל בכנסת, אולם שינוי זה מאושר בוועדת הכספים בכפוף למנגנון הקבוע בחוק. בעבר עלו טענות על המנגנון הקבוע בחוק. הטענות עסקו בעיקר ברמת השקיפות וזמינות הנתונים,

[28] מבקר המדינה, רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה – תקצוב ניהול ושקיפות, דוח שנתי 68ב, מרץ 2018.

[29] שם.

[30] צוות תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 29 בדצמבר 2022.

בפירוט דברי ההסבר לשינויים ובמסגרת הזמן הנדרשת לדיון באישור השינויים. נושאים אלו נבחנו גם בחוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת וגם בעתירה שהוגשה בנושא לבג"ץ.

בכנסת ה-19 ובכנסת ה-20 חלו שינויים בסדרי הדיון באישור בקשות לשינויים תקציביים בהתאם לנוהל עבודה שקיבלה הוועדה לעניין הטיפול בשינויים תקציביים והגברת השקיפות שלהם. הבקשות המוגשות לוועדת הכספים מפורסמות באתר משרד האוצר (בקובצי אקסל) מבעוד מועד, והבקשות הצפויות לעלות לדיון בוועדה מפורסמות בפורטל הוועדה. גם דברי ההסבר הכתובים המוגשים לוועדת הכספים מפורטים כיום יותר מבשנים קודמות, והם עוברים בחינה מקדימה של הייעוץ המשפטי לוועדה לפני פרסומם בפורטל הוועדה וקביעת מועד לדיון בבקשות לאישור שינויים בתקציב. נציגי אגף התקציבים והמשרדים הרלוונטיים מגיעים לדיון בוועדה ועליהם לספק תשובות והסברים על השינויים התקציביים. לעיתים ועדת הכספים דורשת השלמות והסברים ממשרד האוצר בקשר לבקשתו לשינוי בתקציב כדי להבין אם השינוי אכן היה בלתי צפוי או שהיה אפשר לתכננו מראש בעת אישור התקציב. כדי לקבל הסברים מפורטים על מהות הבקשות לשינויים דרשה ועדת הכספים שנוסף על נציגי משרד האוצר יהיו נוכחים בדיונים על שינויים תקציביים גם נציגי המשרדים הרלוונטיים שיוכלו לתת מענה על שאלות המתעוררות בזמן הדיון. אם לא ניתנות תשובות מספקות במהלך הדיון, עליהם להעביר את התשובות והנתונים זמן קצר לאחר הדיון.

באשר לשקיפות הנתונים, פרסום השינויים שאושרו על ידי הוועדה מאפשר מעקב על היקף השינויים התקציביים וניתוחם כפי שנעשה במסמך זה. עם זאת, כיוון שאישורה של ועדת הכספים נדרש רק בשינויים בין תוכניות תקציביות (6 ספרות), אין נתונים זמינים על השינויים ברמת התקנות התקציביות (8 ספרות) ואין יכולת לעקוב אחר שינויים ברמה זו ולנתחם. כמו כן, אופן סיווג הפניות לשינויים בתקציב לא תמיד מספיק ברור, והוא עשוי להקשות על היכולת לעקוב אחר הנתונים ולנתחם כפי שהוצג לעיל.